第二章

我们的调查程序

处理投诉

投诉方式

2.1　市民投诉，一般可亲临本署提出，或以信件或填写本署的免付邮资投诉表格，然后透过邮寄或传真递交。投诉的事项若较为简单，而所涉机构不超过两个，市民亦可以电话提出。

图表 2.1　市民亲临本署投诉

2.2　本署亦接受以电子邮件方式提出的投诉。不过，由于法例规定本署人员必须严格保密，如有违反可被判处罚款及监禁，故此除非投诉人有电子证书，能够提供电子签署证明身份，否则我们必须以邮寄方式回覆投诉人，以防资料外泄。

同类主题投诉

2.3　本署不时会接到一些投诉，所针对的是某项特定社会问题或时事课题，由多名投诉人大约同时提出，主要关乎某个或某些机构的同一行动或决定。本署把这类个案称为「同类主题投诉」(前称「串联投诉」)，以别于其他内容或课题独立的投诉，并更准确地反映本署的工作量，以及统计不同机构被投诉的次数多寡。

评审工作

2.4　在接到任何投诉后，本署的评审组都会先行审研，以评定是否在申诉专员职权范围之内，以及有否表面证据，足以展开调查。必须的资料包括被投诉的机构和事项，涉及的人物和时间等详情，以及投诉人感到受屈的原因。

图表 2.2　评审组开会讨论

2.5　申诉专员若决定不跟进个案，本署会尽可能在 15 个工作天内通知投诉人有关的理据（参见**附件 3** 关于本署的服务承诺）。即使由于投诉人匿名或无从识别其身份，经评审后决定不予调查，本署亦不会置之不理，而会审研该些投诉是否反映行政体制上有任何普遍性问题或系统性流弊，值得本署考虑展开主动调查（参见**第 2.17** 至 **2.22 段**）。

2.6　有些投诉由于缺乏表面证据显示有行政失当，经评审后申诉专员或会决定不予调查。然而，若投诉人当时正需要某些政府部门或公营机构的服务，本署会主动告诉他们可往何处及如何获得服务。这做法恰似社会工作者或辅导人员的角色。

2.7　假如投诉人就「评审后决定不予调查」的个案向本署提出上诉，评审组会适当地「重新评审」以至「重开」这些个案；又或由专员再次决定不予调查。

2.8　评审后决定受理的投诉个案，会交由本署五个调查组的其中一组进行初步查讯、安排调解或展开全面调查。

初步查讯

2.9　在决定是否需要就投诉展开全面调查之前，本署通常会进行初步查讯。初步查讯会按照**图表 2.3** 所述「机构内部投诉处理计划」(「现处计划」) 或「提供协助／作出澄清」的方式进行。

图表 2.3

初步查讯	
类别	**方法**
现处计划	在取得投诉人同意后，把较简单的个案转介所涉机构，由该机构进行调查及直接答覆投诉人，并将覆函副本送交本署参阅。申诉专员可以指定有关机构在回覆时提供某些相关资料，并监察整个处理过程和审研有关的答覆。假如对答覆不满意，本署或会以提供协助／作出澄清的方式跟进，甚或展开全面调查。
提供协助／作出澄清	本署会先搜集与投诉个案有关的重要事实。假如这些资料足以完全回应投诉事项，本署会把观察所得及查讯结果告知投诉人，并在有需要时建议所涉机构采取补救办法和改善措施。假如需要进一步查讯，本署可能会展开全面调查（参见**第 2.12 段**）。

调解

2.10　申诉专员亦可以调解方式处理投诉，但投诉人与所涉机构必须自愿参与。这种另类排解纠纷的方法，适用于不涉及行政失当或情况只是轻微的个案。投诉人与所涉机构会面，以寻求双方都能接受的解决方案。本署会委派受过相关训练的调查员，担任中立的调停人。

2.11　假如调解不能解决问题，或投诉人要求重新处理其投诉，本署会另派调查员重新进行初步查讯或展开全面调查。

全面调查

2.12　若是个案复杂，涉及到原则性问题、严重行政失当、极不公平的情况、制度上出现流弊或程序上有缺失，申诉专员会指令展开全面调查。

2.13　调查的过程涉及广泛而深入的探讨，以搜集证据。除了审研文件资料之外，本署可以传召证人加以讯问，并与投诉人核对资料及进行实地视察。如有需要，本署亦会向不同界别的专业顾问徵询意见（参见**附件 4**）。

2.14　我们亦会让被投诉的机构、受批评或蒙受负面影响的个别人员就本署初步观察所得提出意见。调查报告最终有定案之后，会送交投诉人，并同时送交所涉机构的首长，以落实本署的建议。

2.15　在调查报告中，本署会根据投诉人所指称的行政失当是否属实，将投诉评定为「成立」、「部分成立」或「不成立」。另外，在有些个案中，投诉人的具体指称虽然不成立，但本署在调查时却发现所涉机构另有显著的行政失当之处。在这种情况下，个案会被列为「投诉不成立，但机构另有失当之处」。不同类别调查结果的定义载于**用语词汇**（参见**附件 5**）。

覆检个案

2.16　投诉人有时会不满意我们的调查结果或结论，要求本署覆检其个案。这类个案会先由原本负责的调查员审研投诉人要求覆检的理据，然后把意见提交所属调查组的总调查主任。后者会重新审视个案，并着眼于投诉人提出的任何新证据或观点，然后把覆检的要求提交主管的助理申诉专员审阅。本署给投诉人的回覆均经副申诉专员进一步审核，再由申诉专员作出结论。

主动调查

2.17　根据条例，申诉专员有权在没有接到投诉的情况下，展开主动调查。这项权力使申诉专员能够从更宏观的角度审研问题，而不只局限于处理个别投诉。简言之，就是审研行政体制本身或普遍性的流弊。

选定主动调查项目

2.18　专员决定展开主动调查，往往是因应当时社会上发生了某些广受市民关注的事件，或因政府推行新政策或修订政策而出现了行政上的问题，又或者本署曾多次接到市民就某些事项的投诉（包括那些经评审后决定不予跟进的个案），显示行政体制上存在普遍性问题或制度上有行政失当（参见**第 2.5 段**）。

主动调查审研

2.19　在正式展开主动调查之前，本署或会进行初步评审（称为「主动调查审研」）。我们会先研究相关的年报、网页、法例和传媒报道等各种已公开的资料，以及直接向有关机构索取的资料。假如初步评审显示有需要进一步研究，我们会正式知会所涉机构的首长，开始进行主动调查。

2.20　主动调查审研若显示并无重大行政失当，或有关机构已积极改善，则本署不会展开主动调查，只将研究结果总结为「小型主动调查」报告，送交所涉机构评论。报告会载列审研事项的背景资料，评估市民所关注的情况，以及说明本署对有关机构的角色及行动的观察所得。如认为需要，本署会提出改善建议。

主动调查的方法

2.21　主动调查的程序与调查个别投诉的程序相若。不同之处在于，本署展开主动调查前一般会先行宣布，并且邀请有关界别、业内专家和市民大众提出意见。由于主动调查项目往往都是广受市民关注的事情，调查结果会在记者招待会上公布。这些调查报告均存放在本署的资源中心，供市民参阅（参见**第六章**）。

2.22　在调查过程中，本署经常与所涉机构的高层人员开会，讨论我们的初步调查结果。这类交流会议可以澄清疑点，有助我们加深对事情的了解，完善调查报告。

落实本署的建议

2.23　本署在调查投诉个案或主动调查报告中向所涉机构提出改善建议，目的是促使公共行政更加开明问责、具透明度和以客为本，同时提升工作程序和处事方式的成效。一般而言，政策事宜并不属于本署的调查范围。然而，假如发现某些政策已不合时宜或会引致不公，申诉专员亦会发表评论和意见。

2.24　所涉机构首长有责任定期向申诉专员汇报落实建议的进度。本署会透过信件保持联系，跟进和监察有关进度。

2.25　与法庭的裁决不同，申诉专员的建议并不具约束力。然而，假如任何机构拒绝接纳有关的建议，申诉专员可向香港特别行政区行政长官呈交报告。同样，若所涉机构未能充分采取行动或没有落实任何建议，申诉专员亦可向行政长官报告。根据条例规定，在申诉专员向行政长官呈交报告后，政府当局须于一个月内，或行政长官厘定的更长期间内，把报告的文本提交立法会省览。

保密规定及公布调查报告

2.26　法例规定，申诉专员及其属下所有人员，以至于本署的顾问，均须遵守保密条文，不得披露任何于执行职务时所知悉的资料，否则可判处罚款及监禁。保密条文旨在确保任何人士或机构可以毫无保留地向本署提供资料，无需担心因身份或有关资料被披露而遭到报复。

2.27　故此，本署的一贯做法，是绝不会答覆任何与个案无关的人士就个别投诉的查询。不过，申诉专员可基于公众利益，以不披露个案所涉人士身份的方式，公布调查报告。

调查工作的主旨

2.28　本署的调查工作，旨在查明事实的真相，以及致力提高公共行政的水平。任意责难或诬蔑他人，俱绝非本署进行调查的用意。我们在进行查讯时必定无私无畏、不偏不倚，并且公平公正地就个案作出合理的结论。